

失業保險制度の難點と反對論

山 口 正

一

本年六月四日より開催の第十八回國際勞働總會に於て、失業保險及各種失業者扶助方法に關する條約及勸告の草案が協議されるにあたり全國產業團體聯合會常任委員會は失業保險制度が所期の目的を達し得るや否やは之を諸國の實例に徴するも尙疑の存する處にして、而も本邦に於ては諸外國と異り解雇又は退職に際し、慰勞金若は手當金を支給するの制度相當發達し、勞資の情誼及道德的連繫を保つに多大の貢獻を爲しつゝあり、故に今遽に失業保險制度に關する國際條約を採擇するの必要なかなるべし。失業に對する救済は一方積極的に產業の隆盛を圖り、以て勞働の機會を多からしめ、他方本邦獨特に發達せる解雇又は退職手當の合理化と其の普及とを圖るを以て可と決議し内務省社會局は第一次討議に於て失業の防止並に救済については日本は非常時局に直面して諸種の對策を實行中で、本案の失業保險制度についても多年調査研究を進めて居りその根本趣旨については賛成であるが、本案施行には多額の財源を必要とする上に、其の運用宜しきを得ざれば國家財政に

重大なる影響を與へることは英國の現狀から見ても明瞭であつて日本は本案に對する國內法の整備をまつて追つて十分調査研究の後態度を決定するが大體に於て未だ時期尙ほ早しとの方針を定め（東洋經濟新報昭八・四・二五）、最終討議に於て主旨には賛成であるが時期尙早と認め、條約案として採擇されても我國は之を批准せざることを決議してゐる（同雜誌、昭九・二・二七）。然るに國際勞働局の失業保險及各種失業扶助方法に關する勸告の草案には、(1)強制失業保險の實施せられ居らざる國に於ては右制度を能ふ限り速かに創設する爲措置を執るべし、(2)強制又は任意保險制度が實施せられ居る國に於ては、給付を受くる權利を行使し盡したる者及或る場合に於ては未だ給付を受くる權利を取得せざる者を包含する爲、補助的扶助制度が維持せらるべし、右制度は貧困救済の爲の普通の施設とは全く別個のものたるべしと規定されてゐる。故に我が國としては政府の趣旨賛成の時機尙早論と産業團體の解雇手當制度を以て之に代へんとする不必要論と、そして國際勞働局の早急實施論の三方針が對立してゐる。即ちいはゞ失業保險制度に對する思潮方針が三角關係の狀態にあるのである。

故に失業保險制度に關し各方面より検討することの甚だ重要なことが認めらるゝのであるが、今此には失業保險が不必要とされる理由となすところのそれ自身帶有する難點や缺陷、乃至我國に於て特に反對する特殊的理由を考察することとするが、こうした企圖は敢て徒爾の業でないと考え

られる。

尙失業保險制度の根本的反對論として、失業救済の要諦は産業を振興し勞働の機會を多からしめて失業の發生前にこれを防止するにあり一ポンドの治療は一オンスの豫防に如かずとする論據であるが、これは何人も異論のないところであつて、今日の社會政策の根本方針は皆こゝにある。併し乍ら今日すべての政策がこの豫防的方针に立つてあらゆる方策を講じつゝあるに拘らず尙巨多の失業者續出の事實を見るのであつてこの防止すべからざる、不可避の事實たる失業を如何にせんとするやの問題であつて、論旨はよいが現實の問題を如何に處理するやの實際の問題に逢着してゐるのであるから、上述の論據は今や既に問題でないのである。

次に失業保險制度は已むを得ざる必要の制度と假定しても、金錢を以てする救済は不可であつてそれに伴ふ必然的結果たる道德的情落を防止する爲めに勞働の機會を與へる所謂授職救済を第一とすべく失業保險の如き金錢上の救済はこれを避くべしと。このことについては後に更に論及すべき機會あるべきも、その論旨も亦何人も異議なきところであらうが、單に勞働の供與のみを以て現下の巨數の失業を救済し得べくもなく、又あらゆる失業者に救済を徹底し得べくもないからこれ亦如何んせんやである。殊に財政の都合と事業の關係に鑑み救済の經濟性は授職救済を可とするや或は金錢救済を否とするやの問題に關しては大に研究すべき餘地が存するからである。

給付又は手當の支拂を以て失業を保險又は扶助せんとする制度は國際勞働局案によると（イ）強制保險制度、（ロ）補助的扶助制度と結合せる任意保險制度、（ハ）扶助制度、又は、（ニ）右諸制度の組合せの四種とされてゐるが、此には専ら英吉利や獨逸に於て行はれてゐる強制保險制度について考察して見たいと思ふ。

失業保險制度の難點については從來種々論議されてゐるが、一は失業保險制度そのものが帶有する内含的の難點、今一は失業保險制度の樹立及施行に關する技術の問題に分けられると思ふ。第一に保險制度の對象は火災や生命の事實の如く一般的に規則的に反復する合法則性を要件とするが、失業の事實は必ずしも合法則性を持つてゐない。即ち失業の原因をなす景氣は現世紀の初頭までは凡そ十年を周期として循環するものと考へられてゐたが、併し失業現象が尙合法則性を欠き保險の對象として火災や生命現象の如く適當のものとせられなかつたが、最近に至りこの景氣の回歸性、循環性は極めて不規則となり、景氣變動の研究は盛に行はれてゐるけれどもその豫測は甚だ困難にして定説といふものが發見されない。故に不規則的な景氣の變動に伴ふ極めて不規則的な失業を以て保險の對象とすることが適當でないといふのである。即ち失業保險の難點の第一はその對象たる失業現象の不規則性、非法則性にあるのである。

失業保險制度の内含的難點の第二は、本來保險の對象たる事實は火災や生命現象の如く人間の意思や主觀をはなれた自然性、客觀性を要件とするが、失業は本人の意思によることを免れず、少くとも主觀的要素を排斥することを得ないといふ點である。失業が人間の勞働の關係である以上全然主觀的要素を除却することは困難なることはいふまでもないが、然し乍らこの點は保險技術上或る程度まで救済することが出来るのである。例へば産業爭議の場合に於ける如く失業に陥ることを知りつゝも其の危険を犯さざるべからざる場合が少くなく而かもそれが合法的なることは實に保險の難點とされるところであるが、併し乍ら同盟罷業の場合は失業であるが實施の場合保險給付をなさないことに定められ技術上救済されてゐる。但し獨逸に於ては然し勞働爭議中の閉出の如きは少くとも勞働者側に於ては之を故意と目すると得ざるが故に失業保險の範圍中に入るべしとの説があるのである。(杉琢磨、勞働保險論、大正、十二)

第三に保險を行ふに就ては之を行ふものに於て危険を選択するを要件とするが、失業に對してはたい特別に頻繁に失業を生ずる性質を有する或る種の産業は之を除外し得るとするも、元來失業は個人的の事實たるが爲に失業にかゝる恐多きを以てそうしたものを除外することが出来ないといふのである。(河田嗣郎、社會問題體系、第六卷、昭和五、河田嗣郎、社會問題綱要、大正、十五)

以上三點は失業の事實を對象として保險するの困難即ち失業保險制度自身帶有する内含的難點で

あるが、これらの諸點に關しては末項に於て相當判明するところであり別に反論することを省略するも、尙失業保險制度を確立實施する上に於ける技術上諸種の困難があるといふのである。その一は凡ての政策を確立するにその基礎とする各般の資料を必要とするが失業に關してそうした基礎資料が乏しく又適當なものが少いこと、並に好景氣時に相當の積立をなして不景氣時の失業續出に備へること、其他失業保險制度の實施上の難點を救濟する技術の困難等が擧げられてゐる。尤も第一第三の難點は英獨に於て相當經驗されたところであり必ずしも絶望的難點ともいひ難いが、然しかうした資料は専ら既往の資料によるものであつて將來に於ける機械の發明や技術の改良、組織の改善等による産業そのものゝ變動より生ずる構成的失業を豫見することが出来ないことは確である。又第二の異常時の必要に備へる爲めに平常時に積立を充分にすることは英國に於て政黨に利用せられた事例に徴し相當困難なることを疑はない。併し乍らこれ等の難點は失業保險制度そのものゝ難點でなくして、立法上及び運用上の問題に過ぎないのであつて堅實に計畫し適正に運用するならば大過なく實績を擧げるのでないかと思はれるのである。

最後に失業保險制度の施行の後各方面に及ぼす影響や結果からも失業保險制度に反對するものがある。先づ財政的方面から觀察するに、國營の強制保險は巨額の國費を要し一國の財政を危殆に瀕せしめるといふのであるが、尤も英吉利に於ては當初は堅實な基礎の上に立てられたのであるがそ

の後政黨に利用され今日見るが如き破局に逢着したことが後に記すところであるが、これは保險制度そのものゝ罪でなくして運用宜しきを得なかつた酬ひである。故に前車の顛へるを見て堅實に運用すれば別に患ふるに足らないことであると思はれる。

次に失業保險制度の實施の產業に及ぼす結果であるが、第一に事業主の統制外にある失業に對する彼等の掛金又は國費の負擔に基く租税の負擔により、貧弱幼稚の產業は消滅し、成績良好な產業も過度の重荷によりて衰頹し、失業保險は之あるが爲めに不況時に當然低下すべき賃銀の低下を妨げ、人爲的に產業の負擔を重からしめて產業の恢復を妨げ、尙健全なる產業が之と正反對の產業の負ふべき責任と負擔を引き受けねばならぬから不公平であり且つ產業界の健全なる發展を阻害し更に失業保險を有する產業又は國家は之を有せず従つて負擔の軽い產業又は國家との競争に負けることになるといふのである（川西實三、失業保險の是非、法律時報、昭六、一一）。これらの諸點は何れも首肯される點であるが、自由競争制度の現代の制度に於て已むを得ざる所であり且つ保險技術を以て或る程度までは正し得るものであり、而も最後の問題の如きは國際勞働條約批准後に於ては敢て問題とはならないのである。

次に、勞働者の道德思想又は社會的觀念に及ぼす影響であるが、失業保險の實施は勞働者の平素の心掛、失業後の心的態度に惡影響を及ぼし、爲めに惰民を養成し國民精神の弛緩を來す不經濟な

る慈善をなすにあるといふにあるが、これらの點に關しては英獨に於ける實際を耳にする場合全然否定しざるわけに行かない。併し乍ら如何なる政策にも利害を伴ふことは決して免れることの出来ない自然の數であるから施行の適正と監督の勵行に俟つ外はない。又事業主、勞働組合、政府等何れも失業防止に關する熱を失ふ虞があるといはれるが、これは一種の意見であつて我が國に於て失業保險制度が實施さるれば如何になるかは豫測し得ないことである。

最後に勞働市場に及ぼす影響であるが、自然に放任すれば勞働移動が自然に行はれ失業が緩和されるが、失業保險制度は自然的の勞働移動を阻害し失業の期間を長びかしめ、又失業保險制度は多く農業を除外するを以て農村人口の都市集中を繁からしめ勞働市場を不自然に紊亂するといふのであるが前段の議論にありては農村が都市の失業者を抱擁するとの前提條件をもつてゐるが、既に今日極度に疲弊せる農村が果して都市失業者を受容する餘地ありやが問題であり、又勞働移動を阻害し失業を長びかしむるの結果を招來し又後段の如く農村人口の都市集中を繁めらしむるとしても失業保險に勝るよりよき失業對策がない以上、已むを得ざる害惡であるといふべきでなからうか。

以上簡單に失業保險制度そのものの有する内含的難點、制度の確立及び施行に伴ふ技術上の困難及び失業保險制度施行の財政、産業、道德思想及社會的觀念乃至勞働市場に及ぼす結果や影響より失業保險制度に反對する諸點を考察したから、次には我が國に於て本制度に對する方針特に反對的

方針について觀察することにする。

三

我が國に於ける失業保險に對する反對の根據を知らんとするには、その反對を提唱する産業團體の主張を吟味するを最も適當とするのであるが、本稿の冒頭に認めた如く頗る簡單なるが故に、此にはそうした産業團體の主張を最もよく代辨すると認めらるゝ日本工業會調査課長森田良雄氏（失業補償論、昭七）の主張を引用することにする。然し同氏とても或は「解雇手當制度を視野に入れて考へることが必要だと思ふ」とか、「我が國に傳統的な特殊性を考慮に容れることが絶対に必要だと思ふ」とか、「我國に於ける失業問題の特質を考へなければならぬ」等々といった圓滑言辭を用ひて逃避的に賛成してゐないのであるから、絶對的な反對論と認め難いがこゝには反對の論點と認めらるゝ氏の根據を紹介することにする。

森田氏の第一の主張は本邦獨特の溫情主義の傳統的精神の產物である職工勞働者及職員の退職又は解雇手當制度の高唱であつて、こうした私的制度は國家によるそれに比べてその組織なり經營管理なりがより自治的且事務的で彈力性があり且つ何と云つても經濟的であることがその特長であり將來に於ける失業救済制度の健全な合理的發展は新うした經濟の原則に叶つた簡易な彈力性を有つた制度に於てのみ庶期し得るのではあるまいかといはれてゐる。而して、この制度の有つ社會的意

義も又重視せられるやうになり本制度實施の範圍も亦漸次普及擴大しつゝある傾向あるも、氏の認めらるゝ如く固より本制度は雇主の自由意思に基くものであつて何等法的に規制せられるものではないからして制度の内容も區々であり、失業救済といふ觀點からは遺憾の點も尠くないのである。

第二の主張は失業保險制度の沿革についてあるが、歐洲に於ける個人主義の弊害が之を矯正する必要上から組合等が追々發達し個人々々でなく團體の手で失業者を救済しやうといふのが抑々失業保險發達の因由をなしてゐるのであるが、併し我日本に於ては家族主義的相互扶助の精神は眞に吾々日本人の胸奥に父祖以來流れつゝある傳統的な尊い氣持であるが故に、失業保險は無用だといふわけでないが、併し尠くとも失業保險の問題を考へるに就てはかうした我國に傳統的な特殊性を考慮に容れることが絶對に必要なといはれてゐる。成る程その言葉は極めて穩健適切であるが思想的には我が國の家族制度が失業者を救済するに足るといふのである。然し今日の我が家族制度が果して失業救済の抱擁力を持つてゐるかは何人も疑なきを得ないところである。

氏の主張の第三點は我國に於ける失業問題の特質を考へねばならぬとし日傭勞働者問題をあげ、之が救済は大きな社會問題であるが而も失業保險に依て之を救済することの困難なることは諸外國の失業保險が概ね日傭勞働者を被保險者の範圍から除外してゐることに依て見るも明かであると。之は見當外づれの論である。何となれば日傭勞働者の失業救済問題は氏の記す如く諸外國に於ても

失業保險の問題外に屬し、その該當性が失業保險制度の要否を決する問題でない。日傭労働者の失業救済問題は彼等の生活保護上極めて必要な社會問題であるがそれは保險以外の方法を以てするを適當とするのである。

氏の第四の主張は我が國の工場労働その半數が女工であることも、彼の労働事情より推して尠くとも失業保險の對象としての労働者と看得るや否やは甚だ疑問であるといつてゐる。併し乍ら内務省社會局調査の昭和八年末工場労働者數は男一、二四七、六四四、女九八六、三八五、鑛山労働者は男二〇二、八六二、女二五、一二六、運輸交通通信労働者は男四九六、二九三、女六〇、六三六日傭其他労働者は男一、六四六、一〇〇、女四六一、六七三、この合計男三、五九二、八九九、女一、五三三、八二〇であつて氏の數的根據が誤つてゐるのであり、又最近の我が國の女工は果して氏のいふが如く外國のやうに獨立した意味の労働者と看得ないであらうか頗る疑なきを得ないのである。

第五に氏は英國の例で見れば労働者は非常に専門化されてゐて各労働組合に屬して居り、組合員は就職の優先權があり職業の範圍が組合の繩張りによつて獨占され従つてそれだけ轉職の自由がない。然るに我が國の産業組織と労働市場に於ては職業の轉換が非常に自由で、例へば都會の工場労働者が失業すれば歸農するとか、或は小商賣に轉職することが容易である。又我が國に季節的産業の種類が頗る多く、斯うした事實は外國のやうな保險を實施する上に餘程の困難を伴ふ重要な點で

あるとし、保險技術の困難を擧げてゐる。これらの諸點は保險技術の問題であつて保險の帶有する難點でないから保險に反對する根本理由とはならない。技術の問題ならばそれらの難點を除却する技術を考へればよい。既に國際勞働局の失業保險案に於ても季節的勞働に従事するものに對しては一定の制限を附してゐるではないか。殊に前段の主張に於て歸農を以て一種の失業救済策なりと考へられるやうに見えるが、今日の荒廢した農村に於て之が可能なりやは殆ど問題とするの價値なく、又我國に季節的產業の種類が多いとは如何なる事實を根據として以て斯く結論するや理解に苦しむのである。

最後に現下我國の失業問題の一特質である學校出の就職難をあげ、之が是正を専ら教育制度の建直しに歸してゐるが、若し然りとすれば此の點は失業保險の難點又は反對の根據とならないのである。蓋し外國の失業保險制度を一讀しても失業保險は全部の失業を救済すべき萬能膏でないからである。

尙失業保險制度の施行に關聯して全國的職業紹介所網の完備と勞働組合の發達に多くの遺憾の點あることを説いてゐるが、これは失業保險制度自體に關係あるものでなく、その施行とともに完備發達せしめ得るものがある。

以上によつて我が國に於ける產業團體の逃避又は反對の論據を森田氏の主張によつて検討したの

であるが、之を要するにこれらは眞向から失業保險に反對するものでなく、陰に失業保險に反對し乍ら陽には本邦に獨得に發達した退職及び解雇制度を高唱することによつて失業保險制度の實施から逃避せんとするのである。而して彼等としては森田氏の説く如く現在各企業毎に行はれつゝある雇傭主の一方的釀出に依る解雇手當を一般化し、且つ被傭者の手當請求權を國家が或る程度迄保障することを以て差當り最善の方策なりと考へてゐるのである。

四

然らば我が産業團體が何故に失業保險制度に反對し又は逃避せんとするやの理由を探求せんに、政府が失業保險策に於て其の運用宜しきを得ざれば國家財政に重大なる影響を與へることは英國の現状から見ても明瞭であるといふことによつて知らるゝ如く、その論據の主たるものは英獨に於ける失業保險財政の破局にあるといつてもよいと思はれるのである。故に以下少しく英國の強制失業保險制度について考察してみたいと思ふ。

英吉利の失業保險の沿革を見るに、それは今より四半世紀前になされた提案には少しの類似を持つてゐない。最初の計畫は失業が季節的循環的に現はれる一連の重産業に限られ、産業の大崩壊はいふまでもなく慢性的失業も考慮されてゐなかつた。それは國家の獎勵補助による賃銀の準備案、即ち不況時の切り抜け基金を、好況時の賃銀によつて積立てさせる案であつた。毎年冬になる

と不況になる産業、或は四五年毎に不景氣に襲はれる産業があつた。これらのものを選び出し勞働者、雇主及び國家の三者が各々少額の掛金を毎週平等に醸出し、失業保險基金を作らしめる強制的國家案に加入させやうとしたのであつた。そしてこの基金は各産業別にするのであつて、この案の根本的な堅實性はこの規定にかゝつてゐた。然るに一九一九年に嘗て想像だにせぬ大規模の失業に逢着し、この掃蕩的變化により各産業を分離せしめてゐた水も漏さぬ隔壁は崩れ落ち、一九二〇年には英國内の全週給生活者の五分の四は一個の國民的、全般的、強制的、國家の補助による失業保險に包含されたのである、然し今や新たな弊害がしのび込んで來た。當然彼等の受くべき恩典を既に受ける資格のなくなつた純粹の失業者の數が莫大になつて來た。これらに對し吞氣に殆ど無意識に政府も議會も積立金を支拂つた。即ち所謂「契約外の恩典」といふ惡主義を保險制度の肝要な部分として受入れることになつた。所謂保險からドル（失業泣金）になつたのである。ベヴァリツチの所謂契約より身分へ、保險より失業泣金へ保險の性質を變更したのである。これより以後彼等は單に保險の形式と假面の下に國家から慈善的補助を受けてゐた多數の男女と混同されてしまつたのである。この重荷は益々基金を壓し、不景氣は去らない。而して基金の充實は破壊され、その主義も健康も共に萎靡した。而も選舉區に於て失業保險により國家の補助を受ける失業者の數が或る一定の率に達するときは「失業泣金投票」の恐るべき光景を現出し、政黨は「失業保險の擴張改善」といふ

スローガンを掲げることとなり既得利權が新たに一つ加はつたのだ。これを要するに失業保險はそれが各產業別に限定され、嚴重に行はれる限りは健全である。(ウインストン、チャーチル、失業保險の是非、改造、昭、六、九)

英國失業保險の財政的破局の原因を制度外と制度内の原因に分ち、失業者の大戦後に於ける異常なる増加を以て制度外の原因としてあげてゐるものもあるが(安積得也、英國失業保險の沿革と問題、法律時報、昭和六年十一月)、然し立法當時樹立された保險の原則が嚴守されておれば如何に失業者が増加したればとて今日の如き行詰りに逢着しなかつたのであらう。即ち英吉利の失業保險は制度そのものが失敗だといふのでなく實際の運用があまりにルーズで失業保險の本質からはよほど脱線した變態的なものになつてしまつた爲である。(藤田進一郎、英國の新豫算と失業保險、社會事業研究、昭、六、一〇)再言すれば英吉利の失業保險制度が十九世紀後半から二十世紀初頭にかけての失業率の科學的研究に基いて立てられ、今日の破綻は制度そのもの不合理性に原因するものではない。それは大戦終熄と同時に必然的に要求された大規模な復員計畫に利用された合理的基礎を奪ひさられ、その後勞働黨内閣の成立其他色々の事情によつて非科學的無計畫の社會民主主義的政策即ち私有財産制を否認した上でなければ實施の可能性なき事柄、例へばビッグーやベヴァリッヂ其他資本家の理論家が英吉利失業保險破綻の根本原因となすところの利潤の低下、資本の逃避、失

業率の増大を招來する高賃銀政策（資本の逃避——失業率増加）が行はれて本來豫定された軌道外に引き出され現在見るが如き行き詰りに逢着し破局に至らしめたのである。（末弘嚴太郎、失業保險の必要と可能性、改造、昭、七、一）

英國の失業保險が掛金拂込の免除又は緩和、給付金受領條件の擴張又は緩和に關する數次の改正により失業基金自營の方針と掛金給付金比例の原則を破棄したについては、チャーチルやベヴァリツ等は保險は化して能力者の院外救助の一般制度となつたと非難するが、然し又他面には次のやうな論もある。保險料（掛金）及び保險金（給付金）の金額が確定してゐる間は被保險者の受給資格や保險者支給の最長期間がいかに變更するともそれによつて保險の性質が一變するとは早斷されず、營利保險なればこそ保險料と保險金の對應することが要件となれ、失業保險勞働保險であり社會保險であり、しかも災害（業務）保險を除く他の社會保險とは異つて、失業の危険は寧ろ産業の負擔すべき場合が多く然らざれば一般社會の負擔すべき場合が多く勞働者がそれを分擔すべく醸出することが必ずしも失業保險の要件とはならず、少くとも勞働者の醸出の多寡、緊急時に於けるその有無の如きは必ずしも問ふところでない、（永井、失業保險制度制定の要否、法律時報、昭、六、一）。假令失業の責任は産業と社會にありとはいへ、今日一般に國家、産業、勞働者が保險を分擔することを以て社會保險の要件となす以上右の如き所説はあまり過ぎたりといふべきでなからう

か。

尙英吉利の失業保險は伊太利や奧地利の制度の如く賃銀の何割何分といふ比例主義の大陸主義と異り、保險料や保險金の定額主義並にこれらの同額主義を採用してゐるが、これは賃銀に差異あるにつれて生活状態をも異にし従つてこれらを差等つけることが正當なるのみならず、この英吉利主義によるときは物價の變動に伴ひて法律を改正せねばならず、(森莊三郎、社會保險研究、大、二三)これが改正につれて其の他の改正も行はれ漸次立法の當初の計畫に遠かるに至るのであると。

以上によつて我々は英國の失業保險財政の破綻はチャーチルや藤田氏のいはれる如く保險制度そのものの罪に歸すべきものでなくして、専ら立法精神よりの離隔、運用の不適正に基くものと考ふべきである。(昭、九、六、一〇)(昭九、六、一六、大谷大學哲學會)